

第1章 国家と小農 歴史的展開

著者	高根 務
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	561
雑誌名	マラウイの小農 - 経済自由化とアフリカ農村 -
ページ	11-28
発行年	2007
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011779

第 1 章

国家と小農

歴史的展開

はじめに

本章では、マラウイにおける小農部門の特徴とその歴史的変遷を、政府の政策とその影響に注目しながら明らかにする。マラウイの農業部門は、慣習法下の土地で小規模な家族経営をおこなう小農部門（smallholder sector）と、私有地や長期契約の借地で雇用労働者を使用した経営をおこなう大規模農場部門（estate sector）に大別される（Christiansen and Stackhouse [1989: 738]）。そして植民地期から1980年代にいたるまでの長期間にわたり、大規模農場部門は政府の優遇政策の恩恵を受けながら成長を続ける一方で、小農部門は政府のさまざまな規制を受けて成長が滞るという農業の二重構造が形成された。その後1980年代以降は、構造調整下の自由化の流れのなかで小農部門の規制緩和などさまざまな改革がおこなわれ、これらが農村世帯の経済活動にも大きな影響を与えている。本章の目的は、このような一連の流れを最大輸出品であるタバコと主食作物であるメイズの生産と流通を中心に敷衍することにより、現代マラウイの小農世帯がおかれている状況を歴史的に明らかにすることである。

第 1 節 マラウイ独立以前の小農部門

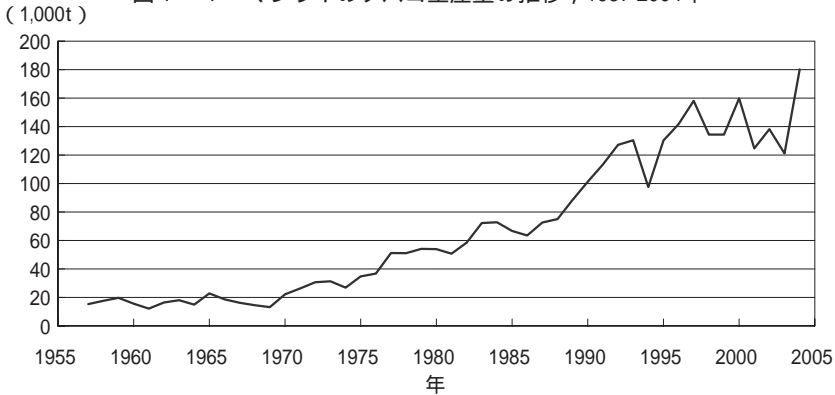
1. ヨーロッパ人入植者とアフリカ人住民

19世紀後半にヨーロッパ人がマラウイ南部に入植する以前、国内でアフリカ人住民が栽培していた作物はもっぱら自家消費用の作物であった⁽³⁾。その後南部のシレ高地 (Shire Highland) にヨーロッパ人入植者が入植をはじめて大規模農場を設立して以降は、シレ高地を中心とした一帯でコーヒー、綿、タバコ、茶などの輸出作物が盛んに生産されるようになる。なかでも1893年に最初に輸出されたタバコは20世紀に入ってからニャサランド (Nyasaland)⁽⁴⁾の主要輸出品となり (Wilshaw[1994]), 総輸出額に占めるタバコの割合は1905～1922年の期間は70%, 1923～1932年の期間は84%に達していた。ただしその後は茶や落花生など他の輸出作物の増加にともなって総輸出額に占める割合は減少し、1951年には47%, マラウイ独立前年の1963年には39%までシェアを落とした (Baker [1993: 2])。しかし独立後も輸出作物としてのタバコの重要性は揺るがず、1978～2003年の期間の総輸出額に占めるタバコの割合の平均は58%と高い水準を維持していた⁽⁵⁾。このように過去1世紀の間、タバコの生産と輸出はマラウイ経済の根幹を支える重要な産業であり続けている (タバコの生産量の推移は図1 - 1 に示したとおりである)。

1920年頃までのニャサランドにおけるタバコ生産は、入植したヨーロッパ人が経営する大規模農場で主におこなわれていた。そしてこの初期のタバコ生産の拡大は、植民地支配下でおこなわれた以下のような諸制度に支えられていた。

その第1は、植民地政府によるヨーロッパ人入植者への法的土地権利の付与である。1870～80年代にシレ高地に入植したヨーロッパ人たちは当初、地元の伝統首長との個別の合意により農場用の土地を入手していた。その後1891年にイギリスの保護領となったニャサランドの初代弁務官ジョンストン (Sir

図1-1 マラウイのタバコ生産量の推移, 1957-2004年



(出所) 1994-2004年 Tobacco Control Commissionの未刊行データ。

1987-1993年 National Statistical Office, *Malawi Statistical Yearbook* 1995, 1996.

1985年 Government of Malawi, *Monthly Statistical Bulletin*, January 1986, 1986.

1970-1984, 1986年 Government of Malawi, *Economic Report*, various issues.

1957-1969年 Government of Malawi, *Annual Report of the Department of Agriculture*, various issues.

Harry Johnston) は、経済発展を入植者による農業開発によって推進する方針を打ち出した。これを実現するためにジョンストンは、シレ高地の農業適地約75万エーカー（保護領全体では約370万エーカー）に関して、ヨーロッパ人の入植者や企業に土地権利証書（Certificate of Claim）を発行し、土地権利を法的に保証した。この土地権利証書の発行に際しては当該土地内にすでに居住しているアフリカ人の生活を保証することが条件とされたが、この条件を遵守するヨーロッパ人入植者は少なかった。他方入植者や企業に割譲されなかった土地はすべて政府所有地（Crown Land）となり、そこで生活するアフリカ人には自給用農作物の生産が認められた（Krishnamurthy [1972], Kandawire [1977], Baker [1993], Woods [1993]）。

第2はタンガタ（*thangata*）と呼ばれる契約制度の強制である。ニャサランドが英保護領となる以前、タンガタは相互扶助のために村民同士がおこなう無償の労働供与や、村長らのために自発的に労働奉仕する慣習を意味していた。しかしシレ高地でヨーロッパ人による大規模農場経営が拡大して以降、

タンガタは農場経営者とその所有地内に住むアフリカ人住民の間に交わされる契約を指す言葉として使われた。この契約のもとでは、ヨーロッパ人所有の土地に住む人々はその土地で自家用作物の耕作をおこなう見返りに、ヨーロッパ人地主の経営する大規模農場で農繁期に数カ月間の労働供与が義務づけられた。なお植民地政府はヨーロッパ人への土地割譲に際し土地内に居住するアフリカ人の権利保護を条件としており、その後もタンガタ契約を禁止する条例を何度か制定するなど、タンガタ契約の抑制を進める動きもみせていた。だが当時のニヤサランドでは大規模農場の拡大にともない大量の労働力が必要とされており、またそのような農業発展が当時の植民地経済を支える根幹であったことから、タンガタ契約の禁止を唱える政府の方策は実効性に乏しいものであった。その結果タンガタ契約はマラウイ独立直前までかなりの規模で存続し続けた (Kandawire [1977, 1979])⁶⁾。

他方、当時の植民地政府がアフリカ人住民に課した税制度も、タンガタ契約の強制を側面から支える役割を果たしていた。植民地政府はニヤサランドを保護領として間もなく小屋税 (hut tax) を導入し、アフリカ人住民からの税徴収を開始した。その後1901年からは、タンガタ契約でヨーロッパ人経営者に1カ月以上の労働供与をするアフリカ人に対して「労働証明」(labour certificate) が発行され、これを所持する者は課税額が軽減される税制上の優遇措置があたえられた⁷⁾。ただし労働証明を発行する権限はヨーロッパ人農場経営者にあつたため、實際上この税制度は農場経営者がタンガタ制度にもとづく労働供与をアフリカ人住民に強制する機能を果たしていた (Pachai [1978])。さらに同じく1901年から、ヨーロッパ人農場経営者が所有地内に居住するアフリカ人に代わって納税することが認められた。ヨーロッパ人農場経営者はこの制度を使ってアフリカ人住民の納税を肩代わりし、その代償としてアフリカ人住民に大規模農場での労働供給を義務づけて労働力を確保した (Krishnamurthy [1972])。

上記のようなタンガタ契約の拡大はアフリカ人住民の食糧自給能力に悪影響を与えた。ヨーロッパ人所有地に住むアフリカ人住民は、数カ月間の労働

供与義務のため自己の圃場での労働投入が十分におこなえないため、労働力をあまり必要としないキャッサバ等を主に生産し、主食のメイズは購入していた。そのため国内で食糧不足⁽⁸⁾が発生してメイズの価格が高騰した際にはこれを購入できず、食糧不足の影響をもっとも受けたのがこの住民層であった。さらに植民地政府は1912年、食糧作物の流通に制限を加える原住民食糧令 (The Native Foodstuff Ordinance) を施行した。原住民食糧令は、食糧不足時に商人が価格を不当につり上げることを防止する目的で導入されたが、実際には作物流通の停滞を招いて政府の意図とは逆に作物価格が高騰した。タンガタ契約を結ぶ住民は食糧生産量が少ないことから、原住民食糧令による流通の停滞は彼らをより脆弱な環境におく結果となった (Vaughan [1982])。

以上のように、ニヤサランド南部に入植したヨーロッパ人によっておこなわれたタバコなどの輸出作物生産は、この地域のアフリカ人小農の生計基盤を脆弱にする結果をもたらした。そしてその背景には、入植者への土地権利の保証や税の導入、およびタンガタ契約の導入とその強制があった。

2. アフリカ人小農によるタバコ生産の拡大と植民地政府

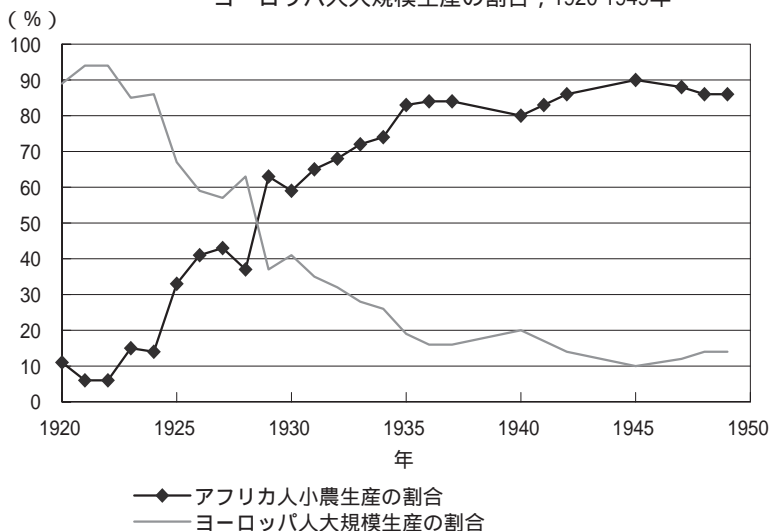
ニヤサランド南部で始まった初期のタバコ生産においてアフリカ人小農は、前述のようなさまざまな制度的強制のもとで大規模農場に労働力を供給する役割を果たしていた。しかし1920年代に入ると一部のヨーロッパ人は、それまで主に自給用食糧作物生産をおこなっていたニヤサランド中部のアフリカ人小農にタバコを生産させ、これを買い取る方式を導入した。小屋税の導入によりアフリカ人小農は現金収入を必要としていたため、この新たな換金作物の生産は同地域に居住するアフリカ人小農の間に急速に拡大した。

ニヤサランド中部にタバコ生産を導入したヨーロッパ人入植者は当初、アフリカ人小農にタバコの苗を供与し生産方法を指導する見返りとして、生産されたタバコを低価格で独占的に買い付ける方法をとっていた。しかしその後はアフリカ人小農によるタバコ生産が急速に拡大したため、ヨーロッパ人

入植者の仲介を経ずに独立してタバコの生産・販売をおこなう小農の数が増加した。図1 - 2にみるように、1920年代当初はヨーロッパ人が生産するタバコが全体の9割以上を占めていたが、その後のアフリカ人小農によるタバコ生産の急速な拡大にともなって小農生産の割合が拡大し、1929年には両者の割合が逆転している。この時期の小農タバコ生産の急速な拡大は、以下の3点で大規模生産者にとって脅威となりつつあった。すなわち、(1)家族労働力で生産するアフリカ人小農は、雇用労働力を多用するヨーロッパ人の大規模農場よりも低コストでタバコ生産をおこなうことができ、大規模農場と競合する、(2)急速なタバコの供給増は市場での価格低下を招く恐れがある、(3)アフリカ人小農の自営農業の拡大により、大規模農場が必要とする安価で大量の労働力が不足する、などの理由である（McCracken [1983, 1985], Woods [1993]）。

このような状況のなか、アフリカ人小農によるタバコの生産と販売を規制

図1 - 2 全タバコ生産量に占めるアフリカ人小農生産と
ヨーロッパ人大規模生産の割合、1920-1949年



(出所) Pachai [1978: 204] をもとに作成。

する目的で植民地政府が採用したのが、1926年に設立された原住民タバコボード (Native Tobacco Board: NTB) を中心とした制度的枠組みである。NTB はまず、小農が生産できるタバコの圃場面積に上限を設けるとともに、生産者の登録制度を導入して生産者の増加を制限した。さらにタバコ買上げ業者の数や、タバコ取引をおこなう買付け所の数にも制限を加え、小農がヨーロッパ人入植者以外にタバコを売却することができないよう対策をとった。加えてNTBは1938年に小農からのタバコ買付けの独占権を与えられた。表1-1にみるとおり当時の生産者価格は低く抑えられており、NTBが小農に支払う価格とNTBがオークションで販売する価格の差額はすべてNTBの収入となった。NTBから支払われるタバコ価格の低さに抗議して一部地域では暴動も発生し、一部の小農はタバコ生産から撤退した (McCracken[1983], Ng'ong'ola [1986])。

このようなNTBを中心とした規制に加え、政府は法令によって小農が生産できるタバコの種類の制限もおこなった。1952年にはバーレー種タバコ (burley) と熱気送管乾燥黄色種 (flue cured , 以下「黄色種」) タバコの生産を大規模農場のみに許可する法令 (Tobacco Ordinance No.39) が施行され、後に国内産タバコのほとんどを占めるようになるこの2種類のタバコの生産から小農は除外されることとなった⁽⁹⁾。植民地時代に採用されたこれら一連の政策はいずれも、アフリカ人小農によるタバコ生産に制限を加えることによって、白人大規模農場の利益を保護する役割を果たした。

表 1 - 1 植民地期のアフリカ人小農によるタバコ生産と価格，1938 - 1963年

年	登録生産者数	生産量 (トン)	オークション 価格 (1kgあたり ペンス)	生産者価格 (1kgあたり ペンス)	オークション 価格に占める 生産者価格の 割合(%)
1938	NA	3,834	7.33	4.78	65
1939	NA	2,431	9.87	4.74	48
1940	NA	3,482	12.31	7.53	61
1941	NA	4,372	13.83	6.96	50
1942	NA	5,571	17.29	9.96	58
1943	NA	6,145	16.61	10.33	62
1944	NA	5,013	18.26	11.26	62
1945	67,900	5,419	13.22	8.15	62
1946	57,400	3,800	33.02	23.77	72
1947	89,000	7,675	21.96	18.66	85
1948	100,300	6,822	36.30	19.03	52
1949	83,300	7,115	42.47	17.42	41
1950	104,500	10,157	34.56	17.36	50
1951	92,200	10,896	25.88	12.93	50
1952	63,200	5,521	36.67	14.07	38
1953	68,300	11,122	30.86	17.86	58
1954	63,700	9,144	30.77	17.00	55
1955	50,200	5,581	42.51	19.93	47
1956	57,700	10,196	37.89	20.31	54
1957	62,100	10,087	42.73	24.27	57
1958	73,400	12,010	35.31	25.64	73
1959	74,000	12,926	26.76	17.22	64
1960	59,900	9,212	36.56	17.49	48
1961	NA	7,172	39.14	19.21	49
1962	NA	10,116	NA	NA	NA
1963	NA	15,261	NA	NA	NA

(出所) 1938 - 1961年は，Agricultural Production and Marketing Board of Nyasaland [1962: 14]。

1961 - 1962年は，Government of Malawi [various issues a] をもとに計算。

登録生産者数は，Kettlewel [1965: 282]。

3. 主食作物と植民地政府

主食作物であるメイズについて植民地政府は1946年にメイズ統制ボード (Maize Control Board) を設立し、翌1947年から国内で生産されたメイズすべてを固定価格で独占的に買い付ける方針を発表した。その目的は国内の食糧自給を確保することであり、とくにニヤサランド中部などメイズ生産量の多い地域で買い付けたメイズを、人口が多いニヤサランド南部に流通させてこの地域の食糧事情を改善させることに重点がおかれた。このような政策意図の背景には、ニヤサランド南部に多い大規模農場や鉄道会社の経営者たちが、安価なアフリカ人労働力を確保するために安価な食糧の供給を欲していた事実があった。しかし実際のボードによるメイズの買付け量は不十分で、民間商人によるインフォーマルな売買はボード設立後も継続した。また買付け価格も低く抑えられていたため、生産者（ほとんどがアフリカ人）のボードへの販売インセンティブは低かった。この結果ボードは初年度⁽¹⁰⁾には必要量（約1万7500トン）の半分にも満たない量の買付けしかおこなえず、1949年に発生した飢饉に際しても食糧不足を軽減することができなかった (Vaughan [1987: 92-101], Ng'ong'ola [1986])。

1950年になるとボードは、メイズの独占的買付けという非現実的な制度をあきらめ、民間による買付けに再び門戸を開いた。他方でボードによる買付け価格をそれまでの2倍に設定して買付け量の増加を図り、1952年には4万トンの買付けを実現した。十分な量の買付けを実現したことを受け、その後のボードの方針は、大規模農場の経営や輸出作物部門に悪影響をもたらさない範囲で食糧確保をおこなうという、限定的なものに変更された。その結果1953年からボードは、ヨーロッパ人大農場にアフリカ人が労働力を供給している地域や、綿などの輸出作物の生産地域などで、メイズ買付けを停止した。それまでボードは民間商人が買付けをおこなわない遠隔地での買付けもおこなっていたため、これら地域でのメイズの安定的な買付けはアフリカ人小農

によるメイズ生産を拡大させ、大規模農場への安価な労働力供給と輸出作物生産に悪影響を与えと考えられたからである。そしてその後1957年には、再び買付け価格の引下げがおこなわれた (Vaughan [1987: 95, 148-150])。

1956年にメイズ統制ボードは、他の2つのボード (NTBおよび綿統制ボード [Cotton Control Board]) と統合して農業生産流通公社 (Agricultural Production and Marketing Board: APMB) となり、さらに独立直前の1962年にはこれが農民流通ボード (Farmers Marketing Board: FMB) と名称を変えた。またこの頃のボードは生産物の流通を担うだけでなく、生産者に対して補助金付きでの投入財の供給もおこなうようになっていた。加えて当時の独立機運の高まりを背景に、アフリカ人政治家がFMBの運営に関して大きな影響力を有するようになっていた。しかし中央政府による主要農産品の流通管理および低価格での買付けという、それまでのボードの2つの基本的性質はそのまま継承された (Ng'ong'ola [1986])。

第2節 マラウイ独立以降の政策と小農

1. 農業の二重構造と政府統制

1964年にマラウイはイギリスからの独立を果たしたが、大規模農場を優遇してきた植民地期の政策は独立後も受け継がれた⁽¹¹⁾。ただし大規模農場部門の担い手は、白人入植者からマラウイ人政治権力者にとって代わられた。マラウイ独立にともなって多くの白人入植者が国外に去ったが⁽¹²⁾、この時期に旧白人大農場を入手したのは、初代大統領のバンダ (K. Banda) が所有するプレス社 (Press Holdings Ltd.) とその傘下の企業や、政権党であるマラウイ会議党 (Malawi Congress Party: MCP) の有力政治家、およびMCPの青年部であるマラウイ青年開拓団 (Malawi Young Pioneers) など、政治権力に近い個人、企業、団体であった。たとえばバンダ大統領が株式の99%を所有してい

たプレス社は、マラウイ第一の生産量をもつタバコ農場を経営していたほか、タバコの加工・輸出をおこなうリンベリーフ社（Limbe Leaf）の株式の50%を所有していた。またプレス社は1970年代末には銀行2社の筆頭株主であると同時に最大の債務者でもあった（Kydd[1985: 308-309]）。これら大規模農場はタバコをはじめとする輸出作物の販売について海外の買付け企業との直接取引が許されており、また融資などの面で優遇を受けていた。このように有力政治家がタバコの大規模農場や関連企業を所有し、この部門を政府が政策的に優遇する、というのが独立直後のマラウイ経済の特徴であった。

他方で小農が生産する作物については、さまざまな規制が加えられた。まず1968年の特別作物令（Special Crops Act）により、12ヘクタール以下の小規模経営者には主要な換金作物の生産が禁じられた（Cross[2002]）。また小農が生産する作物については、政府の農業開発流通公社（Agricultural Development and Marketing Corporation: ADMARC）¹³⁾による固定価格での買付けがおこなわれた。またADMARCは小農からの作物買付けだけでなく、小農に対する化学肥料の独占的供給者としての役割も担い、ADMARCが供給する化学肥料は補助金により低く押さえられていた。その後1972年には特別作物令の改正により、タバコについては大規模農場にはオークションでの取引許可があたえられる一方で、小農は引き続きパーレー種タバコと黄色種タバコの生産を禁じられた。禁止の表向きの理由は品質維持や土壌保護などの技術的なものであったが、その背景に大規模農場部門の権益確保があった（Kydd[1985: 332]）。この結果、小農が生産できるタバコは暗色火干タバコ（dark fired tobacco）やオリエント種タバコ（oriental tobacco）に限られ、タバコの販売先もADMARCのみに制限された。またタバコの国際価格は1970年代に高騰していたにもかかわらず、ADMARCから小農に支払われる生産者価格は低く抑えられた。

さらにADMARCが流通独占から得た利益は、小農部門ではなく大規模農業部門に投資された。たとえばADMARCは大規模農場を経営する企業に無担保で融資をおこなっていたほか、自らも1万2350ヘクタールのタバコ農場を経営していた（Mkandawire et al. [1990]）。また1978年時点でADMARCが融資

をおこなっていた企業のうち、75%はバンダ大統領所有のプレス社傘下の企業であった（Kydd [1985: 310]）。小農部門の規制とADMARCの流通独占によって可能となった小規模生産者へのインプリシットな課税が、政治的権力に近い企業や人物が経営する大規模農場部門に再投資されたのである（Kydd and Christiansen [1982], Orr [2000], van Donge [2002], Calinga and Crosby [2001]）。

植民地期から独立後まで長期にわたって続いた小農部門への規制の結果、小農による農業生産は衰退し農村経済が停滞する一方で、政府の優遇政策が大規模農業部門の成長を支えるという農業の二重構造が形成された。たとえば大規模農場部門のタバコ生産量の伸び率は、1960 - 1969年の期間に年率11.2%、1970 - 1980年の期間には年率20.0%に達していた。これに対し小農部門のタバコ生産の伸び率は、同期間にそれぞれ - 3.3%および3.4%と停滞していた（Kydd and Christiansen [1982: 361]）。その一方で、農村部から安価な労働力が大規模農場部門に大量に供給された。農林水産部門で雇用される賃労働者の数は1968 - 1980年の期間に年率5.7%から13.0%の割合で増加し、賃労働者総数に占める農林水産部門の割合も1968年の32.8%から1980年には50.8%に増加している（Kydd and Christiansen [1982: 364]）。また1980年代には大規模農場の数と面積も急増した。1970年代の大規模農場の数は230あまりでその総面積は約25万5000ヘクタールであったが、1993年にはその数は約2万3000、総面積は120万ヘクタールにまで達していた。逆に小農経営の世帯あたりの面積は縮小し、1968/69年度には小農世帯の7割が2ヘクタール以上の経営地をもっていたが、1994年に1.15ヘクタール以上の経営地をもつ小農世帯はわずかに15%となっていた（FAO [1995]）。

このように安価な労働力の供給に支えられて大規模農業部門が成長を続け、他方で小農経営部門が停滞していた背景としては、次の2点が重要である。第1は、特別作物令による小農の生産品目の制限とADMARCによる流通・価格統制を通じたインプリシットな課税が小農生産の利益を縮小し、自営農業で生計を支えられない農村住民の多くが大規模農場での賃労働部門に吸収さ

れたことである。そしてこれは、大規模農場が少ないマラウイ北部の農村から大規模農場の多いマラウイ中南部の農村部への、農村 - 農村間人口移動をともしうものであった (Christiansen [1984])。第2は、マラウイ政府が1974年に南アフリカへの出稼ぎ労働を禁止したため、大量の労働者が南アフリカからマラウイに帰国し、その一部は大規模農場の労働者として吸収されたことである (Christiansen and Kydd [1983])¹⁴⁾。ADMARCを通じた小農部門へのインプリシットな課税や大規模農業部門優遇という政策、制度と、国内の農村部からの人口移動と海外からの出稼ぎ帰国者という2つの労働力供給が、この時期のマラウイの大規模農業部門を支えていたのである。

2. 構造調整下の自由化と農業部門

1980年代に入り、マラウイは他のアフリカ諸国と同様、世界銀行と国際通貨基金 (IMF) の資金援助を受けながら構造調整政策を開始した。他のアフリカ諸国と同じくマラウイの構造調整政策も、当初はマクロ経済バランスや価格体系の是正にその重点がおかれ、農業部門ではADMARCの改革が大きな焦点となった (Christiansen and Stackhouse [1989], Chilowa [1998])。構造調整初期の1980年代に開始された改革には、小農向けの化学肥料供給を担う新組織の設立 (1983年)、化学肥料補助金の段階的削減 (1985年から開始、1995年には補助金撤廃)、メイズ以外の農産品価格自由化 (1987年) などがあった。

1980年代後半になると、アフリカ諸国の経済発展のためにはマクロ経済バランスの均衡だけでは不十分であり、経済成長を阻害している各国固有の構造的な問題を中長期的に是正していく必要があるという認識が、援助諸国・機関の間で共有されるようになった。そしてこの政策重点の変遷の流れのなかでマラウイでも、小農生産および農産物流通に制限を加えてきた政府の諸制度の改革が大きな焦点となっていく。また経済自由化を進めると同時に、衰退していた農村経済をいかに活性化させてこの国の農村貧困問題を解決するかが、政府および援助供与機関の重点政策課題となっていた (Harrigan [2001],

坂元 [1995])。

このような状況を背景に世界銀行は、1990 - 1993年の期間、マラウイに農業部門構造調整融資 (Agricultural Sector Adjustment Credit: ASAC) を供与した。ASAC供与の最大の目的は、小農部門の活性化と農村貧困問題の解決に結びつくような、包括的な農業部門の改革を実施することであった。具体的には、小規模生産者が直面する土地不足の解消、食糧作物の生産増、農産物流通における民間の役割増大などに改革の重点がおかれた。そしてこれらとともに重要な改革として実施に移されたのがタバコ部門の自由化であった (Ort [2000], Harrigan [2001, 2003])。

(1) タバコ部門の自由化

このような背景のもとにおこなわれたタバコ部門の自由化のなかでとくに重要な政策転換は、1990年におこなわれた特別作物令の改正である。小農が生産する作物の種類を制限していたこの法律の改正により、マラウイの主要輸出産品であるバーレー種タバコの生産が小農にも許可された。

また小農が生産するタバコの流通面でも自由化がおこなわれた。1980年代までは、小農が生産したタバコはすべて政府が決めた価格でADMARCに売却することが義務づけられていたが、自由化後は生産者組合を通じて国内3カ所のオークション会場で直接タバコを販売することが可能となった。このようにADMARCを介したタバコ流通が消滅したことにより、小農はオークションでの販売価格を直接享受できるようになったのである。

他方、タバコの買付けに関する民間商人の参入に関しても自由化が試みられた。小農タバコ生産自由化後の1994年、政府は許可を得た民間の商人が小農からタバコを買い付けてオークションで販売することを容認した。しかしタバコの品質低下や農家庭先価格の低下などを理由に、2000年には再び民間商人によるタバコ買付けを禁止した。ただしこの禁止にもかかわらず、実際には多くの民間商人がタバコの買付けを続けた (第5章参照)。

上記のように生産と流通の両面で小農タバコ部門の自由化がおこなわれた

表1 - 2 自由化以降のタバコ生産の推移と小農のシェア

年	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
タバコの総生産量 (1,000t)	136.1	133.4	97.6	130.2	141.7	158.1	129.2	134.4	159.8	124.7	136.6	116.6	180.3
小農による タバコ生産量(1,000t)	52.5	16.5	28.5	15.5	35.5	69.0	83.6	94.1	84.6	98.6	82.5	94.3	106.2
タバコ総生産量に占める 小農のシェア(%)	38.6	12.4	29.2	11.9	25.0	43.6	64.7	70.0	52.9	79.1	69.0	80.9	58.9

(出所) タバコの総生産量は Government of Malawi [various issues e]

小農によるタバコ生産量は Government of Malawi [various issues b]

小農のシェアは上記から計算。

結果、パーレー種タバコの生産者数は1990年代に急増した。自由化初年度の1990/01年度は試験的に7600人の小農に許可が与えられたのみだったが (Zeller et al[1998]) , 1993/94年度にその数は3万人以上に増加した (van Donge [2002]) 。その後もタバコ生産に従事する世帯は増加を続け、2003～2004年時点では全農村世帯の約20%、30万人以上の小農がタバコ生産に従事していたと推定された (Jaffee [2003] , Government of Malawi [2005]) 。このような小農タバコ生産の急速な拡大にともなって、全タバコ生産量に占める小農生産の割合も1990年代を中心に増加し、1993年に12%にすぎなかったものが1998年以降は常に5割を越えるようになっている (表1 - 2) 。1990年以前は大規模農場が中心的役割を果たしていたマラウイのタバコ生産だが、自由化以降は次第に小農が中心を担うようになっていったのである。

(2) 主食作物部門の改革

主食であるメイズに関しても構造調整期以降にいくつかの重要な改革がおこなわれた。その第1はメイズの流通におけるADMARCの役割の縮小である。1987年には許可制にもとづく農産物流通への民間参入が解禁され、翌

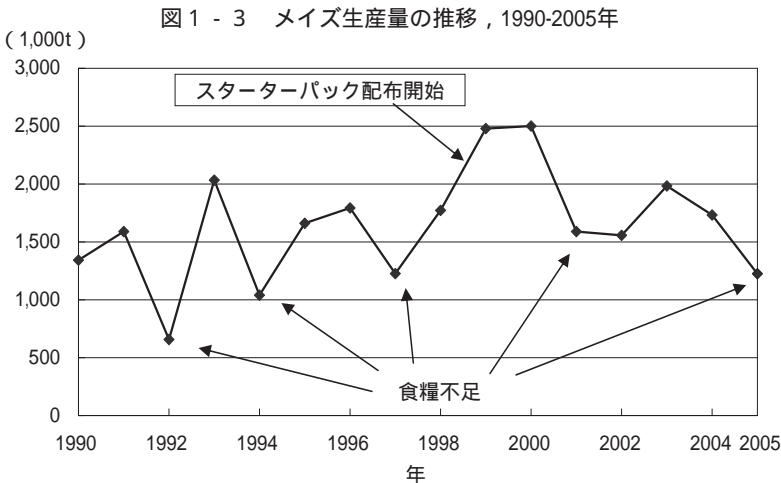
1988年には全国各地でメイズの買付けをおこなっていたADMARCの支所のうち15%にあたる125箇所が閉鎖されたのを皮切りに、その後も段階的にADMARCの支所の削減がおこなわれた。さらに1996年には農産物の売買に関する許可制も廃止され、民間商人による農産物取引の自由度はさらに高まった (Mvula et al. [2003])¹⁵⁾。また民間商人、民間企業によるメイズの取引価格についても2000年に自由化された (Devereux and Tiba [2007])。

第2はメイズ生産に必要な投入財市場の変化である。投入財に関する改革には、改良品種種子への補助金廃止 (1994年) , 化学肥料への補助金廃止 (1995年) , 改良品種の種子と化学肥料の流通をすべて担っていたADMARCの機能縮小、および投入財市場への民間参入などがあった。この改革により化学肥料および種子の価格は急騰した。

第3は小農向けの信用市場の変化である。1990年代初頭まで、農民は種子と化学肥料の購入に際して政府が運営する小農向けの融資機関であるSACA (Smallholder Agricultural Credit Administration) から低利で融資を受けることができ、農民はADMARCを通じて補助金付きの低価格¹⁶⁾でこれらを購入していた。このような流通・融資制度のもと、当時の農民はADMARCを通じて種子と化学肥料を現物で受け取り、生産したメイズをADMARCに販売する際にその代金と利子を支払っていた。しかし融資返済率の低さからSACAは1994年に財政的に破綻する¹⁷⁾。かわって農民向け融資をおこなうことになったMRFC (Malawi Rural Finance Company) は市場金利での貸付けをおこない、また融資先の重点も確実な返済が期待できるタバコ生産者にシフトさせた¹⁸⁾。マラウイではインフォーマルな農村金融はほとんど発達していないため、多くの小農はこれにより信用市場へのアクセスを失った。その結果農民は、種子および化学肥料の価格高騰と農村信用市場へのアクセス喪失という事態に一度に直面することとなった (Smale and Phiri [1998])。

このように小農にとって化学肥料や改良品種種子の入手が困難になるなか、マラウイ政府は1990年代後半に「スターターパック・プログラム」 (Starter Pack Programme) と呼ばれる小農向けの投入財無償配布を大規模におこなっ

た (Levy [2005], 原島 [2006])¹⁹⁾。このプログラムは1998年から2004年にかけておこなわれ、配布されたパックの中身は約0.1ヘクタールの耕作に必要な量のメイズの改良品種種子と化学肥料、および豆類の種子である。配布されたパックの数は最初の2年間で約280万個で、これは国内の小農世帯の総数に匹敵する。その後、配布規模は2000年に150万個、2001年には90万個まで縮小し、その配布対象も貧困世帯に限定された。その後2002年初頭に国内の食糧不足が深刻になったことから、2002年にはパックの配布規模も再び270万個に引き上げられ、その後2年間も170万個、200万個と大規模な配布がおこなわれた。このスターターパック・プログラムの実施が国内の食糧安全保障にどれだけ貢献したかはさだかでない。しかしプログラムの実施期間中も、天候不順の影響を受けてメイズの生産量が大きく変動し、その結果数年おきに国内で深刻な食糧不足が発生するという状況が続いている (図1-3)。



(出所) 1990-2004年はFAOSTAT，2005年はFamine Early Warning Systems Network [2006] のデータをもとに作成。

小括

以上の歴史的展開から明らかなように、植民地政府および独立政府は大規模農場を優遇する政策をとり続ける一方で、小農生産に対してはさまざまな制度的規制を強いてきた。その結果マラウイでは、大規模農業部門の成長と小農部門の停滞という二重構造が形成された。そしてこの二重構造の克服と小農部門の活性化、および農村貧困問題の解決を目指して導入されたのが、近年の小農部門の改革であった。とくに1990年代以降には、バーレー種タバコの生産自由化という小農にとっての新たな経済機会が生まれ、小農タバコ生産は急速に拡大した。その一方で自由化にともなう投入財と農産物の価格改革および流通改革や農村信用制度の改革は、主食のメイズの生産に大きな影響を与えた。次章以下では、上記のような政策変化が農村住民にどのような影響をもたらしているのかを、小農生産の実態と農村世帯の生計を詳細にみていくことにより明らかにする。